



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

Administração Direta Municipal. Prefeitura Municipal de **ALAGOA NOVA**. Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro de **2016**. Prefeitos Kleber Herculano de Moraes (01/01 a 18/03/2016) e Walfredo Leal Costa Júnior (19/03 a 31/12/2016). Emissão de parecer **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas de responsabilidade do Prefeito Kleber Herculano de Moraes (01/01 a 18/03/2016) e do Prefeito Walfredo Leal Costa Júnior (19/03 a 31/12/2016). Emissão de acórdão, em separado, julgando **regulares com ressalvas** as Contas de Gestão do Prefeito Kleber Herculano de Moraes (01/01 a 18/03/2016) e do Prefeito Walfredo Leal Costa Júnior (19/03 a 31/12/2016). Aplicação de multas. Fixação de prazos. Recomendações.

PARECER PPL – TC 00034/20

RELATÓRIO

O Processo em pauta trata da análise da Prestação de Contas apresentada pelos **ex-Prefeitos** do Município de **ALAGOA NOVA**, relativa ao **exercício financeiro de 2016**, sob a responsabilidade dos Srs. Kleber Herculano de Moraes (01/01 a 18/03/2016) e Walfredo Leal Costa Júnior (19/03 a 31/12/2016).

Compõe a PCA o exame das contas de governo, em relação às quais o TCE/PB emitirá Parecer Prévio, a ser submetido ao julgamento político da respectiva Câmara Municipal; e das contas de gestão, que resultará em pronunciamento técnico das ações atribuídas ao gestor responsável, na condição de ordenador de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

despesas.

A Auditoria, ao analisar os documentos constantes na PCA evidenciou, em relatório inicial de fls. 4928/5125, os seguintes aspectos da gestão municipal:

- a. O orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 0325/2015, publicada em 31/12/2015, sendo que as receitas estimadas e as despesas fixadas alcançaram o valor de R\$ 50.474.000,00;
- b. Foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 20.189.600,00, equivalente a 40,00% da despesa fixada na LOA;
- c. Foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 4.593.800,00, com a devida autorização legislativa;
- d. A receita orçamentária realizada pelo Ente totalizou o valor de R\$ 40.169.600,63, equivalendo a 79,58% da previsão inicial;
- e. A despesa orçamentária executada atingiu a soma de R\$ 37.929.884,57, representando 75,15% do valor fixado;
- f. O somatório da Receita de Impostos e das Transferências (RIT) atingiu R\$ 19.413.989,78;
- g. A Receita Corrente Líquida (RCL) alcançou o montante de R\$ 38.589.294,38;
- h. As aplicações de recursos do FUNDEB, na remuneração dos profissionais do magistério, foram da ordem de 74,21% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação;
- i. O montante efetivamente aplicado em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 30,58% da receita de impostos.

Em virtude de irregularidades listadas pela unidade técnica em sua manifestação exordial, os gestores responsáveis apresentaram as defesas de fls. 5339/5416 e 5419/5502. Instada a se manifestar, a Auditoria, em relatório de fls. 5568/5587, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

De responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Kleber Herculano de Moraes:

- 1) Não encaminhamento do PPA ao Tribunal;
- 2) Utilização dos recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 560.264,44, em objeto estranho à finalidade do Fundo.

De responsabilidade do ex-Prefeito, Sr. Walfredo Leal Costa Júnior:

- 1) Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação, nos valores de R\$ 180.000,00 e R\$ 123.500,97;
- 2) Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$ 169.248,57;
- 3) Pagamento de despesas referentes a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado (superfaturamento), no valor de R\$ 24.434,58;
- 4) Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (20,98%);
- 5) Contratação de pessoal através de processo licitatório, configurando burla ao concurso público;
- 6) Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

instituições de previdência (RGPS e RPPS).

Em seguida, o processo foi encaminhado ao Órgão Ministerial, que, em parecer de fls. 5590/5602, subscrito pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnou pelo (a):

a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das **contas de governo** e a **IRREGULARIDADE** das **contas anuais de gestão** dos **Chefes do Poder Executivo** do Município de **Alagoa Nova**, Sr. **Kleber Herculano de Moraes** e Sr. **Walfredo Leal Costa Júnior**, relativamente aos períodos 01/01/2016 a 18/03/2016 e de 19/03/2016 a 31/12/2016, respectivamente, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e declaração de **ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo primeiro gestor e de **ATENDIMENTO PARCIAL** pelo segundo, nos precisos termos dos relatórios técnicos;

b) **COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB aos gestores supracitados, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de **Alagoa Nova** no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, especificamente, enviar tempestivamente o PPA, não utilizar os recursos do FUNDEB em objetos estranhos à finalidade do Fundo, não incidir em despesas não licitadas, aplicar pelo menos o mínimo constitucionalmente exigido em MDE, realizar o correto recolhimento previdenciário, não burlar a regra do concurso público,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

sem prejuízo da assinação de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do Relator;

d) REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Estadual, para análise detida dos indícios de cometimento de **atos de improbidade administrativa** (Lei 8.429/92), não recolhimento de verbas previdenciárias ao RPPS e **de crime licitatório** pelo Sr. **Walfredo Leal Costa Júnior**, na qualidade de Prefeito de Alagoa Nova em 2016, assim como à Receita Federal e ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba) por não recolhimento previdenciário ao INSS.

O Processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as notificações de praxe.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Conclusos os presentes autos, observa-se que restaram algumas falhas envolvendo as gestões dos ex-Prefeitos Municipais de Alagoa Nova, Srs. Kleber Herculano de Moraes e Walfredo Leal Costa Júnior, sobre as quais passo a tecer as seguintes considerações:

Gestão do Sr. Kleber Herculano de Moraes (01/01 a 18/03/2016)

- Com referência ao não encaminhamento a esta Corte de Contas do PPA, constata-se flagrante transgressão ao disposto no art. 3º, § 1º, da Resolução RN – TC 07/2004, alterada através da Resolução RN – TC 05/2006. Com efeito, o documento ausente só foi anexado ao feito juntamente com a defesa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

conforme enfatizado pela unidade técnica em seu derradeiro pronunciamento. Sendo assim, entendo ser cabível recomendação ao atual Chefe do Executivo Municipal no sentido de manter estrita observância às regras relativas ao envio tempestivo a esta Corte de todos os documentos que integram a prestação de contas anual, notadamente dos instrumentos de planejamento da gestão pública, sem prejuízo de aplicação de multa à autoridade responsável, com fulcro no art. 56, II da LOTCE.

- No tocante à utilização de recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 560.264,44, em objeto estranho à finalidade do Fundo, houve transgressão ao disposto no art. 23, I, da Lei n.º 11.494/07, c/c o art. 71 da Lei n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. O próprio ex-gestor reconheceu a falha e sugeriu a devolução da quantia mencionada à conta do FUNDEB com recursos do próprio Município. Entretanto, diferentemente do posicionamento consignado pela digna representante do Ministério Público Especial, entendo que aludida irregularidade, considerando o bojo da prestação de contas relativa ao período de 01/01 a 18/03/2016, é insuficiente para a emissão de parecer contrário, devendo subsidiar, por outro lado, o montante da multa a ser aplicada em desfavor do ex-gestor responsável.

Gestão do Sr. Walfredo Leal Costa Júnior (19/03 a 31/12/2016)

- Inicialmente, irei tratar das irregularidades que representaram, em sua essência, a realização de despesas sem o devido processo licitatório prévio (itens 17.3, 17.4 e 17.5 do relatório técnico de fls. 5568/5587). No caso, as três máculas reunidas envolvem gastos, no valor total de R\$ 472.749,54, correspondendo a ínfimos 1,25% da despesa orçamentária total. Saliente-se, ademais, que foram realizados 22 procedimentos de licitação em 2016 pelo Poder Executivo de Alagoa Nova, acobertando dispêndios que totalizaram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

R\$ 6.866.739,60. No caso, em nenhuma das aludidas inconformidades, houve o questionamento acerca da efetiva realização dos serviços contratados (itens 17.3 e 17.5) e/ou aquisição do material médico hospitalar (item 17.4), evidenciando a natureza eminentemente formal das mesmas. No caso específico do item 17.4 (Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, no valor de R\$ 169.248,57), diferentemente do que foi consignado pela Auditoria, a aquisição do material médico hospitalar estava devidamente amparada por um procedimento licitatório. Inclusive porque o contrato celebrado com o fornecedor da mercadoria estava válido e foi formalizado dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços correlata. Dessa forma, entendo que cabe apenas a aplicação de multa em desfavor do ex-gestor responsável e recomendações à atual administração municipal.

- No tocante ao superfaturamento de R\$ 24.434,58 suscitado pela Auditoria, decorrente da aquisição de gêneros alimentícios para atender a diversas unidades administrativas do Município, objeto do Pregão Presencial n.º 02/2016, acosto-me integralmente ao posicionamento da digna representante do Ministério Público de Contas, que asseverou:

“Chegou-se ao sobrepreço por ter a Auditoria comparado os preços dos produtos alimentícios adquiridos através do Pregão Presencial n.º 02/2016 com os preços praticados pela própria Administração quando da aquisição de gêneros alimentícios de merenda escolar, por adesão a ata de registro de preços do Município de Custódia-PE.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

Ocorre que é apenas um parâmetro, que deve ser utilizado como média de mercado, pois nem sempre o menor preço é apresentado pelos licitantes participantes e não pode vincular a contratação.

In casu, observa-se que os preços de aquisição de alimentos no Pregão n.º 02/2016 não distorcem tanto daqueles da ata de registro de preços e estão dentro da média do mercado, não caracterizando, dessa forma sobrepreço.” (grifos inexistentes no original)

Portanto, pedindo vênia ao entendimento da diligente Auditoria, considero inexistente a referida mácula.

- No que tange ao quadro de pessoal do Município de Alagoa Nova, constatou-se a contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, caracterizando flagrante transgressão ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que define o princípio constitucional do concurso público como regra para ingresso no serviço público. Especificamente em relação ao Município de Alagoa Nova, constata-se que houve contratações dessa natureza durante o exercício financeiro de 2016, que saltou de 114 contratados em janeiro daquele ano para 139 em dezembro, não atendendo às exigências de excepcionalidade previstas na CF. No caso, a aludida inconformidade também foi evidenciada em exercícios anteriores e caracteriza violação à regra constitucional do concurso público, cabendo a aplicação de multa ao ex-gestor responsável e, mais uma vez, envio de recomendações para evitar a continuidade dessa situação no quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal de Alagoa Nova.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

- Em referência ao não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social), verificou-se que, de um total estimado de R\$ 1.120.504,24, o total recolhido foi de R\$ 990.276,45, **representando 88,37% do total devido**. Já em relação ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), o valor recolhido foi de R\$ 3.138.499,37, **representando 92,52% do total estimado** (R\$ 3.392.259,35). Em ambas as situações, como se trata de um montante estimado pela Auditoria, o valor que deveria ter sido efetivamente recolhido pode ser até inferior ao que foi calculado pela unidade de instrução. Além disso, o percentual de recolhimento, tanto no RGPS quanto no RPPS, está bem acima do que esta Corte tem reputado como aceitável em prestações de contas do Executivo Municipal.
- No que tange às aplicações de recursos na MDE, pedindo vênias às manifestações técnica e ministerial e suscitando entendimento jurisprudencial consolidado no âmbito desta Corte de Contas, reputo pertinente a inclusão, no cálculo da aplicação em MDE, das parcelas relativas à proporcionalidade dos pagamentos de parcelamentos efetuados com o INSS e o PASEP, nos valores respectivos de R\$ 855.506,71 e R\$ 170.162,41. Dessa forma, o montante aplicado em MDE foi de R\$ 5.098.287,93, representando uma **aplicação de 26,26%** da receita de impostos e transferências, atendendo ao limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Ultrapassadas essas questões, deve ser salientado que, durante o exercício de 2016, os índices mínimos de aplicação nas áreas de Educação e Saúde foram alcançados e superados, senão vejamos:

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – **26,26%** da receita de impostos e transferências (com as inclusões mencionadas anteriormente);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

- Remuneração e valorização do magistério – **74,21%** dos recursos do FUNDEB;
- Saúde – **30,58%** do produto da arrecadação de impostos e transferências constitucionais.

Além de todos esses aspectos concernentes à prestação de contas em exame, registre-se ainda que as prestações de contas anteriores do ex-Prefeito Municipal de Alagoa Nova, Sr. Kleber Herculano, foram aprovadas por este Tribunal, conforme quadro abaixo:

PROCESSO	EXERCÍCIO	RESULTADO
04781/16	2015	Parecer Favorável (PPL – TC 00178/18)
04315/15	2014	Parecer Favorável (PPL – TC 00224/16)
04419/14	2013	Parecer Favorável (PPL – TC 00067/16)

Diante da realidade fática dos autos, é plenamente aplicável o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, com a conseqüente relativização da legalidade a ser apreciada no julgamento de contas públicas, sob pena de ferir o senso comum de justiça.

A aplicação desse princípio é bastante difundida no âmbito dos Tribunais de Contas. Apenas para exemplificar, segue transcrição de trecho da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, nos autos do Processo 008.303/1999-1 (Acórdão 304/2001):

“O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.” (grifos inexistentes no caso concreto)

Feitas estas considerações e considerando o princípio da razoabilidade, bem como o fato de que todos os índices mínimos de aplicação, inerentes às áreas da educação e saúde, foram alcançados, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas emita **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do **Sr. Kleber Herculano de Moraes**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **ALAGOA NOVA**, relativas ao período de **01/01 a 18/03/2016**, e do **Sr. Walfredo Leal Costa Júnior**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **ALAGOA NOVA**, relativas ao período de **19/03 a 31/12/2016**, e, em **Acórdão** separado:

- 1) Julgue **regulares com ressalvas** as contas de gestão do **Sr. Kleber Herculano de Moraes**, relativas ao período de 01/01 a 18/03/2016, e do **Sr. Walfredo Leal Costa Júnior**, relativas ao período de 19/03 a 31/12/2016;
- 2) **Aplique multa pessoal ao Sr. Kleber Herculano de Moraes, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais)**, equivalentes a 29,12 UFR-PB, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais e legais, **assinando-lhe prazo** de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal¹, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;
- 3) **Aplique multa pessoal ao Sr. Walfredo Leal Costa Júnior, no valor**

¹ A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

de R\$ 3.000,00 (três mil reais), equivalentes a 58,24 UFR-PB, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais e legais, **assinando-lhe prazo** de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal², a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

- 4) **Recomende** à Administração Municipal de Alagoa Nova a estrita observância aos ditames da Constituição Federal e demais normas legais, evitando-se a repetição das falhas constatadas no presente feito, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão.

É o Voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05392/17; e

CONSIDERANDO o Parecer Ministerial e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, **decidem** emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Sousa este **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo do **Sr. Kleber Herculano de Moraes**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **ALAGOA NOVA**, relativas ao período de **01/01 a 18/03/2016**, e do **Sr. Walfredo Leal Costa Júnior**, ex-Prefeito Constitucional do Município de **ALAGOA NOVA**, relativa ao período de **19/03 a 31/12/2016**.

² A quitação deverá ser processada através de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código "4007" - Multas do Tribunal de Contas do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05392/17

Publique-se.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 04 de março de 2020

Assinado 10 de Março de 2020 às 08:13



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 5 de Março de 2020 às 14:00



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
RELATOR

Assinado 5 de Março de 2020 às 14:15



Cons. André Carlo Torres Pontes
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Março de 2020 às 12:24



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 6 de Março de 2020 às 11:47



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 5 de Março de 2020 às 15:14



**Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva
Santos**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 6 de Março de 2020 às 08:50



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL